

Loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN)

Rapport explicatif

**concernant le projet mis en consultation
le 21 décembre 2005**

1. Introduction

1.1 Situation

Il existe un conflit d'intérêt fondamental entre le désir de pouvoir réaliser et exploiter les installations techniques de la manière la plus économique possible et le souci de réduire au maximum les risques de telles installations pour l'homme et l'environnement. D'où le postulat de scinder institutionnellement les aspects de l'utilisation et de l'économie, d'une part, de ceux de la protection et de la sécurité, d'autre part. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'énergie nucléaire, vu le potentiel de risques important.

Selon la convention internationale du 17 juin 1994 sur la sûreté nucléaire (RS 0.732.020), chaque partie contractante doit prendre les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des fonctions des autorités de sécurité nucléaire de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. La loi sur l'énergie nucléaire du 21 mars 2003 (RS 732.1, LENu), entrée en vigueur le 1^{er} février 2005, prévoit que nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance et que celles-ci sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation (art. 70, al. 2).

La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de l'énergie nucléaire. Elle surveille les installations nucléaires quant à la sécurité nucléaire et la protection contre les radiations. D'un point de vue organisationnel, la DSN fait actuellement partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le présent projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN) vise la mise en œuvre des objectifs de la convention précitée et de la LENu, et l'émancipation juridique de la DSN.

La section Energie nucléaire de l'OFEN est l'autorité de surveillance en matière de non-prolifération et de sûreté (protection contre le sabotage). Elle doit continuer à assumer ces tâches, comme le prévoit l'ordonnance sur l'énergie nucléaire du 10 décembre 2004 (RS 732.11, OENu), qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2005.

1.2 Réorganisation de la surveillance de la sécurité nucléaire au sein du DETEC

En 1998, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'uniformiser la surveillance de la sécurité technique dans une loi fédérale sur le contrôle de la sécurité technique (LCST) et de réunir tous les organes concernés, notamment la DSN, en une agence de sécurité indépendante. Le projet de loi ainsi élaboré a été mis en consultation en 2001. Suite aux résultats de cette dernière, le Conseil fédéral a décidé, le 26 septembre 2003, de poursuivre le projet, tout en renonçant à la création d'une agence sur la sécurité, et de ne pas inclure la DSN dans ce projet. Il a parallèlement chargé le DETEC d'établir un projet de loi pour séparer la DSN de l'OFEN.

1.3 Indépendance juridique de la DSN

Les exploitations publiques se répartissent en quatre cercles.

1^{er} cercle: ce cercle comprend les organes qui fournissent des prestations de coordination et de gestion au niveau politique (p. ex. secrétariat général, offices assumant des tâches transversales).

2^e cercle: offices fédéraux ou autres services au bénéfice d'un mandat GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire). Ces services n'ont pas de personnalité juridique propre et restent entièrement intégrées à l'administration fédérale.

3^e cercle: entreprises et établissements appartenant à 100% à la Confédération, pouvant être indépendants du point de vue juridique (personnalité juridique propre) et soumis au droit public. Ils tiennent leur propre comptabilité et disposent généralement d'organes de gestion stratégiques. Ils sont en règle générale gérés au moyen de mandats de prestations.

4^e cercle: entreprises d'économie mixte ou de droit privé chargées de tâches fédérales. En règle générale, la Confédération participe de manière déterminante à leur capital. Elles sont entièrement indépendantes du point de vue juridique et sont avant tout soumises aux lois du marché. La Confédération peut toutefois leur assigner des mandats de prestations.

Pour renforcer l'autonomie de la DSN sur le plan du personnel et des finances, le Conseil fédéral a attribué à la DSN, le 5 décembre 2003, un mandat de prestations pour la période 2004-2007. Depuis le 1^{er} janvier 2004, la DSN est une autorité GMEB (gestion avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire). Tout comme d'autres unités administratives, elle dispose ainsi d'une plus grande autonomie pour l'exécution de ses tâches, mais continue à dépendre administrativement de l'OFEN, avec lequel elle conclut chaque année un contrat de prestations. Avec la LIFSN, le statut GMEB sera abandonné et la DSN formellement séparée de l'OFEN et transférée dans le 3^e cercle, en devenant un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre.

1.4 Répercussions sur les finances et sur le personnel

1.4.1 Répercussions financières

En 2004, les coûts de la DSN se sont élevés à 33,0 millions de francs, dont 2,5 millions ont été affectés à des mandats de recherche, que la DSN attribue et coordonne dans le cadre de la recherche réglementaire sur la sécurité dans le domaine de la surveillance.

On peut partir de l'idée que les coûts de l'inspection se maintiendront dans le cadre financier du mandat de prestations défini pour la DSN. Actuellement, on estime que les dépenses dues au conseil de l'inspection et à l'organe consultatif seront moins importantes que celles générées par l'actuelle Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (CSA), qui sera dissoute (cf. remarques concernant l'art. 22).

Les coûts de la DSN sont actuellement couverts à plus de 96% par les émoluments et les taxes de surveillance. Les 4% restants ont trait à des activités que la DSN exerce pour la Confédération (p. ex. collaboration dans le cadre de la législation). Le mode de financement actuel doit être maintenu. Le financement de l'inspection doit provenir des émoluments, des taxes de sur-

veillance et de la rétribution des prestations fournies à la Confédération. Les coûts à charge de la Confédération se monteront à environ 1,5 million de francs par an.

1.4.2 Répercussions sur le personnel

L'effectif du personnel, qui compte environ 95 emplois à plein temps, devrait rester stable dans un avenir proche.

1.4.3 Répercussions économiques

La nécessité d'une intervention étatique en matière de sécurité nucléaire découle du potentiel de risque que représente l'utilisation de l'énergie nucléaire pour l'être humain et l'environnement. L'indépendance requise sur le plan institutionnel doit permettre aux autorités de surveillance nucléaire de se concentrer sur les aspects de la sécurité, en veillant à ne pas se laisser influencer par des intérêts économiques ou par le processus politique.

Les réglementations en matière de sécurité nucléaire génèrent des coûts et des profits pour les différents acteurs concernés (producteurs et consommateurs de courant, population, collectivités publiques). Les coûts liés à la sécurité nucléaire comprennent les coûts directs dus aux autorités de surveillance nucléaire et les coûts indirects dus au respect des normes de sécurité et pris en charge par les exploitants de centrales nucléaires. Les coûts liés à la mise en œuvre des normes de sécurité sont difficiles à estimer, mais ne sont pas modifiés par ledit projet de loi. En revanche, les coûts de l'actuelle DSN – voir également paragraphe 1.4.1 à ce sujet – sont facilement quantifiables, relativement faibles et sont principalement pris en charge par les producteurs (mais par les consommateurs au final), selon le principe du pollueur-payeur. Ces coûts s'élevaient jusqu'ici à 0,13 centime par kilowattheure de courant nucléaire. Hormis les frais de conversion, le passage de la DSN, organe intégré à l'Office fédéral de l'énergie, à l'inspection de la sécurité nucléaire, organe indépendant, ne devrait pas générer de surcoûts permanents.

La surveillance nucléaire, notamment la prévention des accidents nucléaires majeurs, peut s'avérer très profitable pour la population et les collectivités publiques. Ce profit est toutefois difficile à quantifier précisément. Cela dépend en effet de l'ampleur des conséquences d'un éventuel accident grave sur la santé et l'économie. En outre, il est difficile de prévoir exactement dans quelle mesure la surveillance étatique diminue les risques.

En résumé, la séparation formelle entre les autorités de surveillance nucléaire et les autorités compétentes en matière d'autorisation engagées dans les processus politiques semble pouvoir améliorer davantage la sécurité nucléaire de la Suisse, en harmonie avec les directives internationales, alors que les frais supplémentaires sont de moindre importance.

Selon la législation en vigueur sur l'énergie nucléaire, d'autres instruments de régulation, comme le renforcement de la régulation par les exploitants des centrales nucléaires, ne sont pas à l'ordre du jour.

2. Commentaires par article

Les articles de la loi sont expliqués dans la mesure où cela s'avère nécessaire à la compréhension.

Section 1: Organisation et tâches

Art. 1 Organisation

L'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (inspection) doit être conçue en tant qu'établissement fédéral de droit public. Pour la forme juridique, il y avait le choix entre la société anonyme de droit spécial et l'établissement de droit public. La préférence a été donnée à la seconde variante car l'inspection n'est pas tenue de procéder à des investissements à grande échelle et ne nécessite, par conséquent, aucun capital-actions. De plus, elle n'est pas active sur le marché, mais exécute essentiellement des tâches de souveraineté.

En tant qu'établissement de droit public, l'inspection est indépendante tant dans son organisation que dans sa gestion. Elle peut ainsi établir des droits et des obligations (p. ex. acquérir de la propriété ou s'engager contractuellement vis-à-vis de tiers). Elle dispose de son propre financement, tient sa propre comptabilité et se gère conformément aux principes de l'économie d'entreprise.

Pour des raisons pratiques, le site de l'inspection doit se situer à proximité des installations nucléaires. Le siège doit rester à Würenlingen, site actuel de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN). Pour des questions de flexibilité, le siège doit toutefois être désigné par le Conseil fédéral, non pas dans le cadre d'une loi.

Art. 2 Tâches

L'inspection doit se charger des tâches prévues dans les lois et ordonnances spécifiques (p. ex. l'ordonnance sur la radioprotection et l'ordonnance sur la protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires, l'ordonnance concernant l'organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité), qui sont actuellement assumées par la DSN. De plus, l'obligation pour l'inspection de participer à l'élaboration de textes législatifs et de représenter la Suisse auprès des institutions internationales (p. ex. auprès de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE ou de l'AIEA) sera prévue explicitement. L'OFEN continue à représenter les aspects de la politique énergétique auprès des institutions internationales.

Selon l'article 86 de la loi sur l'énergie nucléaire, la Confédération peut encourager la recherche appliquée sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, en particulier sur la sécurité des installations nucléaires et sur la gestion des déchets radioactifs. Comme l'inspection doit être un centre de compétences dans ce domaine, elle doit non seulement procéder personnellement à la recherche, mais aussi soutenir les recherches de tiers de manière ciblée. La présente disposition lui en donne la compétence requise.

L'inspection peut déléguer certaines tâches à des tiers. La surveillance des appareils sous pression des installations nucléaires a notamment été effectuée jusqu'ici sur mandat de la DSN par l'Association suisse des inspections techniques (ASIT). La délégation de ces tâches doit aussi être possible dans le futur.

Art. 3 Activités commerciales

L'inspection n'est en principe pas autorisée à exercer des activités commerciales. Le projet de loi l'autorise toutefois à procéder à des expertises pour le compte d'autorités étrangères. Les activités commerciales ne doivent pas nuire au service public, qui doit être garanti en tout temps. Du fait d'éventuels conflits d'intérêts, les activités commerciales en faveur d'exploitants ou de constructeurs d'installations nucléaires sont en outre exclues.

Section 2: Organes de l'inspection

Art. 4 Organes

Cet article mentionne les trois organes de l'inspection. Ce sont le conseil de l'inspection, le directeur et l'organe de révision.

Le conseil de l'inspection et l'organe de révision sont nommés par le Conseil fédéral. Suite au renforcement de l'autonomie de l'inspection, le directeur ainsi que les autres membres de la direction sont nommés par le conseil de l'inspection (sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral).

Art. 5 Conseil de l'inspection

Le conseil de l'inspection se compose de cinq membres. Cette taille garantit un traitement efficace des affaires. On peut renoncer à la nomination de comités, mesure probablement nécessaire avec un nombre de membres plus élevé. Lors des nominations, il faudra veiller à ce que le conseil de l'inspection couvre un spectre suffisamment large de connaissances techniques.

Il incombe notamment au conseil de l'inspection de fixer les objectifs en matière de stratégie et de sécurité, d'édicter le règlement d'organisation, de déterminer les émoluments et de nommer le directeur et les autres membres de la direction. Le conseil de l'inspection se charge également de la surveillance des personnes chargées de la direction, notamment en ce qui concerne le respect de la loi et du règlement d'organisation. Par contre, il ne peut donner à la direction d'instructions techniques touchant à la sécurité nucléaire.

Art. 6 Directeur

Le directeur est l'organe opérationnel responsable de la direction de l'inspection, sous réserve des compétences dévolues au conseil de l'inspection. Le directeur définit, dans le cadre du règlement d'organisation, l'organisation et les processus internes de l'inspection.

Art. 7 Organe de révision

Nommé par le Conseil fédéral, l'organe de révision contrôle la comptabilité, le compte de résultat et le bilan. Il soumet son rapport au conseil de l'inspection. Sa mission découle des principes du droit des sociétés anonymes.

Section 3: Personnel

Art. 8 Conditions d'engagement

Le personnel sera soumis à des rapports de service de droit public. Etablissement de droit public doté de la personnalité juridique, entièrement propriété des pouvoirs publics, l'institut remplira principalement des tâches de souveraineté. C'est en optant pour des rapports de service de droit public que l'on tiendra mieux compte de ce fait. Le statut de droit public garantira également l'autonomie du personnel de l'inspection et une protection sociale appropriée, avec ses règles de procédure particulières et sa propre juridiction administrative pour les litiges relevant du droit du personnel.

Art. 9 Caisse de pensions

Les collaborateurs et collaboratrices continueront à être assurés auprès de la Caisse fédérale de pensions.

Section 4: Financement et budget

Art. 10 Capital de dotation

La Confédération a la possibilité d'attribuer à l'inspection un capital de dotation ne portant pas intérêt. Ce capital de dotation est une partie du capital propre. Son montant et son utilisation seront définis par décision du Conseil fédéral au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'inspection (cf. art. 21). On tiendra compte de la constellation économique-financière de l'inspection (notamment des risques, des besoins en provisions).

Le capital propre de l'inspection comprend également les réserves constituées par des bénéfices éventuels. Les réserves ne doivent pas excéder un budget annuel. Le cas échéant, les émoluments et les taxes de surveillance devront être réduits (cf. art. 16).

Art. 11 Émoluments et taxes de surveillance

En application de la loi sur l'énergie nucléaire et de la loi sur la radioprotection, l'inspection perçoit des émoluments. Pour couvrir les coûts des activités de surveillance ne pouvant être facturés à une installation nucléaire définie, l'inspection exige en outre des détenteurs d'installations nucléaires une taxe annuelle de surveillance. Cette taxe de surveillance correspond aux coûts moyens des cinq dernières années; elle est répartie entre les différentes installations nucléaires au prorata des prestations soumises à émoluments qui ont été fournies (cf. art. 83, al. 2 LENU). Plus de 96% des coûts de la DSN, respectivement de l'inspection, sont couverts par les émoluments et les taxes de surveillance.

Le conseil de l'inspection fixe le tarif des émoluments (cf. art. 6). Il respecte le principe de la couverture des coûts. La situation actuelle permettant un très haut degré d'autofinancement doit subsister (cf. chiffre 1.4.1 du présent rapport explicatif).

Art. 12 Indemnisation

La Confédération confie à l'inspection diverses tâches d'intérêt public dont les coûts ne peuvent pas être répercutés sur les installations surveillées par l'inspection. Il s'agit par exemple de la collaboration concernant la préparation de textes de loi et des activités d'information de l'inspection. Ces coûts sont à la charge de la caisse fédérale.

Art. 13 Trésorerie

Pour assurer les paiements de l'inspection, la Confédération a la possibilité de lui accorder des prêts. L'administration fédérale des finances peut lui octroyer des avances et des prêts dans le cadre de la trésorerie. Elle garantit en principe que l'inspection puisse en tout temps effectuer ses paiements (art. 35, al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 relative aux finances fédérales; RS 611.0).

De tels prêts seront effectués sur le compte courant de l'inspection auprès de la Confédération, l'inspection payant des intérêts aux taux du marché. En contrepartie, l'inspection investira ses excédents de trésorerie aux taux du marché auprès de la Confédération. A cet égard, l'inspection passera une convention avec l'administration fédérale des finances.

Art. 14 Réserves et provisions

Le montant des émoluments et des taxes de surveillance doit être défini de sorte que les recettes couvrent les dépenses courantes et que les réserves atteignent un montant approprié. Ces réserves sont destinées aux futurs investissements et provisions nécessaires à une exploitation efficace. Par ailleurs, la constitution de réserves doit réduire les risques commerciaux résultant de pertes possibles. Si les réserves excèdent ou n'atteignent pas le montant d'un budget annuel, les émoluments et les taxes de surveillance devront être adaptés en conséquence. Il n'est pas prévu de distribution de bénéfice.

Art. 15 Présentation des comptes

L'inspection doit établir ses comptes d'après les quatre éléments de base que sont le tableau de financement, le compte de résultat, le bilan et l'annexe. Afin que la présentation des comptes de l'inspection soit aussi claire que possible pour tous les groupes concernés, l'inspection est tenue à une publication exhaustive des règles de présentation découlant des principes généraux.

Art. 16 Responsabilité

L'inspection répond, en premier lieu, des cas de dommages, car elle jouit de sa propre personnalité juridique. Il est prévu que l'inspection contracte une assurance en ce sens. Si les moyens financiers de l'inspection et le montant de la couverture de l'assurance sont insuffisants, la Confédération est subsidiairement responsable en vertu de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS 170.32).

Art. 17 Exonération fiscale

Cette disposition règle le statut fiscal de l'inspection, qui est exonérée de tout impôt direct de la Confédération, des cantons et des communes, mais qui, par contre, reste soumise à certaines taxes et redevances indirectes que sont la TVA, l'impôt anticipé et le droit de timbre. Les émoluments et taxes de surveillance perçus par l'inspection sont exonérés des impôts directs.

Section 5: Surveillance**Art. 18 Surveillance**

L'ensemble des activités de l'inspection est placé sous la surveillance du Conseil fédéral. Cette compétence découle de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 8, al. 4 LOGA, RS 172.010).

Section 6: Dispositions finales**Art. 19 et 20 Transfert des droits et obligations ainsi que des rapports de travail**

Ces dispositions doivent garantir que l'inspection puisse commencer son travail dès l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 22 Modification du droit en vigueur

La CSA, organe consultatif actuel du Conseil fédéral et du DETEC, sera dissoute. Un second organe permanent, responsable des questions liées à l'énergie nucléaire, n'est pas nécessaire, notamment parce que le conseil de l'inspection dispose d'un organe de gestion stratégique spécialisé et que nul ne peut lui donner d'instructions techniques (cf. art. 70, al. 2, LENu). Le Conseil fédéral et le DETEC ne dérogent pas à cette règle. Lors de procédures d'autorisation², le Conseil fédéral ou le DETEC peuvent, le cas échéant, faire appel à des experts.

² Les autorisations générales sont délivrées par le Conseil fédéral et les autorisations de construire et d'exploiter par le DETEC.